

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebelum berdirinya Negara Indonesia dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), masyarakat sudah memiliki aturan hukum berdasarkan prinsip kearifan lokal atau pandangan hidup masyarakat masing-masing. Aturan hukum tersebut adalah hukum adat sebagai aturan yang hidup dan luhur yang diwariskan turun temurun. Salah satu norma yang diatur dalam Hukum adat adalah soal penguasaan, dan pemanfaatan sumber daya alam. Penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam merupakan bagian dari penguasaan ulayat atau harta kekayaan masyarakat hukum adat. Berangkat dari pemahaman demikian berarti bahwa masyarakat hukum adat yang memiliki kedaulatan penuh untuk mengatur peruntukan, penyelenggaraan, dan pengelolaan menurut ketentuan adat yang bersumber dari kearifan lokal.

Konsep penguasaan sumber daya alam oleh Masyarakat Hukum Adat sebenarnya telah diakomodasi dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia khususnya Pasal 18 B ayat (2) dengan tegas menyebutkan, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang” Dengan adanya empat syarat kumulatif yaitu, masyarakat hukum adat sebagai subyek hak jika masih ada, berkesesuaian dengan kondisi masyarakat, tidak bertentangan dengan NKRI dan diatur oleh undang-undang. Suatu persyaratan yang sampai kapanpun tidak akan pernah terpenuhi oleh masyarakat hukum adat. Hak tradisional yaitu hak-hak kelompok masyarakat tertentu yang didasarkan bukan pada ketentuan Undang-

undang, melainkan melekat secara turun temurun seperti hak ulayat atas tanah, laut, sungai dan hak-hak lain yang terkait dengan sumber daya alam.

Pasal 18 B ayat (2) UUD NKRI 1945 sebagai dasar konstitusional pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat. Pasal ini, mengatur hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan negara, serta menjadi landasan konstitusional bagi penyelenggara negara, bagaimana seharusnya Masyarakat Hukum adat diperlakukan.

Bagi masyarakat Hukum Adat tanah beserta sumber daya alam ada di atasnya merupakan suatu hal yang sangat penting dan dapat dikatakan keberlangsungan hidup masyarakat hukum adat tergantung pada sumber daya alam dimaksud. Dalam Konteks Negara penguasaan Tanah dan sumber daya yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara. Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”¹

Hukum alam telah menentukan bahwa keadaan tanah yang statis menjadi tempat tumpuan manusia yang berkembang dengan pesat. Hal tersebut dikarenakan pada dasarnya antara manusia dengan tanah terdapat hubungan yang erat. Hubungan tersebut dikarenakan masyarakat Indonesia sebagian besar penduduknya menggantungkan hidupnya pada tanah.²

Bagi masyarakat adat, hak atas tanah yang dimiliki dikenal dengan Hak Ulayat. Hak ulayat adalah tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat dan merupakan hak milik kolektif semua anggota masyarakat. Biasanya tanah ulayat hanya terdapat dalam suatu desa adat yang terjadi secara turun temurun. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa masyarakat adat adalah pemilik tanah dan isinya di mana tanah tersebut

¹ Ali Ahmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan*, Jakarta: Prestasi Pustaka, hlm.1.

² Kartasapoetra *et al.*, 1985, *Hukum Tanah Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 34.

berada di bawah kekuasaan masyarakat hukum adat yang masih mengenal Hak Ulayat secara turun temurun.

Namun seiring dengan perkembangan zaman kebutuhan-kebutuhan atas penguasaan, pengelolaan dan pemilikan tanah memberikan konsekuensi logis yang tidak terlepas dari berbagai sengketa dan konflik, awal timbulnya konflik pertanahan pada umumnya dipicu oleh suatu keadaan di mana terdapat seseorang atau sekelompok orang atau lebih menunjukkan praktik-praktik untuk menghilangkan pengakuan hak orang atau kelompok mengenai bidang tanah yang diperebutkan. Selain itu konflik pertanahan juga terjadi karena adanya praktik-praktik penghilangan pengakuan hak rakyat setempat terhadap tanah dan kekayaan alam yang menyertainya, yang dilakukan oleh pihak-pihak lain baik badan-badan pemerintahan maupun swasta. Hal ini mengancam bagi keberlanjutan mereka. Konflik pertanahan tidak saja melanda kota tetapi juga sudah melanda masyarakat pedesaan atau masyarakat hukum adat.

Seiring dengan perkembangan akan eksistensi masyarakat hukum adat, nampak jelas terjadinya kecenderungan alamiah mengenai melemahnya hak ulayat secara kasat mata. Ini merupakan pengaruh pergeseran secara intern eksistensi masyarakat hukum adat yang dikarenakan bertambah menguatnya hak-hak individual para warga masyarakat adatnya. Memungkinkan lain melemahnya hak ulayat masyarakat adat diakibatkan untuk pengaruh ekstern terutama kebijakan pemerintah dengan sejumlah regulasi mengenai hak atas tanah.³

Seperti halnya dengan Masyarakat Hukum Adat Suku Tolaki Kabupaten Konawe. Suku Tolaki ini asal usulnya dari kabupaten konawe sulawesi tenggara yang sangat terpencil dan sulit untuk dijangkau, masyarakat hukum adat suku tolaki memiliki beberapa tanah adat dan ditetapkan oleh Peraturan Daerah Konawe Nomor 02 tahun 2016 Tentang

³ A.Suriyaman Mustari Pide, 2019, *Hukum Adat Dahulu, Kini, Dan Akan Datang*, Jakarta: Kencana, hlm.143.

Pemberdayaan, Pelestarian, Dan Pengembangan Adat istiadat Serta Lembaga Adat. Perda bertujuan keberadaan adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan masyarakat, dan lembaga dapat lestari dan makin kukuh, sehingga hal itu berperan positif dalam pembangunan nasional dan berguna bagi masyarakat yang bersangkutan sesuai dengan tingkat kemajuan dan perkembangan zaman.

Hak Ulayat adalah hak penguasaan tertinggi masyarakat Hukum Adat meliputi semua tanah serta yang termasuk dalam lingkungan wilayah tertentu. Saat ini pembangunan sangat meningkat tinggi dan menimbulkan kekhawatiran khususnya di kalangan masyarakat Hukum Adat. Kekhawatiran tersebut muncul karena semakin meningkatnya keperluan akan tanah untuk keperluan pembangunan sehingga keberadaan Hak Ulayat semakin terdesak dan perlahan-lahan masyarakat Hukum Adat juga menjadi tersingkir. Melihat kondisi yang sangat prihatin ini maka Hak Ulayat sangat perlu dipertahankan keberadaannya dan mendapatkan perhatian lebih khususnya dari Pemerintah Daerah.

Sebelum berlakunya UUPA, hukum agraria yang berlaku di Indonesia bersifat dualistis sebagai akibat dari Pemerintahan Hindia Belanda. Akibat dari hukum yang bersifat dualistis tersebut timbul berbagai kelembagaan hak atas tanah yang bersumber pada hukum barat dan hukum adat. Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda hak ulayat tidak diakui secara resmi dalam undang-undang bahkan seringkali hak ulayat diabaikan padahal dalam kenyataannya hak ulayat ada dan berlaku dalam masyarakat hukum adat. Dengan dikeluarkannya UUPA, pengaturan hak ulayat dan hak yang serupa dengan itu dari masyarakat hukum adat telah menemui titik terang didalam Pasal 3 UUPA yang menentukan bahwa:

“Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataan masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”

Berdasarkan Pasal 3 diatas pengakuan hak ulayat dibatasi pada dua hal yaitu berkenaan dengan eksistensi dan pelaksanaannya. Hak ulayat diakui eksistensinya sepanjang menurut kenyataannya masih ada, apabila masih ada pelaksanaan hak ulayat harus dilaksanakan sesuai dengan kepentingan nasional dan negara. Pelaksanaan hak ulayat yang menghambat dan menghalangi kepentingan nasional serta negara maka kepentingan nasional dan negara akan lebih diutamakan dari pada kepentingan masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Selain itu, pemerintah sebagai pelaksana aturan hukum haruslah menjalankan perilaku yang berlandaskan pada konstitusi sebagai peraturan perundang-undang tertinggi yang mana dalam konstitusi Indonesia, Negara Indonesia melindungi dan mengakui hak masyarakat adat yang oleh karena itu pemerintah sebagai pelaksana aturan tersebut haruslah secara penuh memberikan jaminan bahwa dalam pelaksanaannya, pemerintah berupaya untuk mewujudkan hak-hak tersebut, baik hak-hak sosial, ekonomi, dan budaya dari masyarakat adat. Hak-hak tersebut harus didasarkan atas penghormatan terhadap identitas sosial budaya mereka, adat istiadat dan tradisi mereka, serta institusi-institusi mereka.⁴ Permasalahan yang kemudian muncul adalah masih banyak bentuk pelanggaran terhadap hak masyarakat adat atas wilayah pengelolaan yang menjadi hak mereka yang sekalipun sudah diakui perlindungan hak masyarakat adat oleh aturan hukum baik pada tingkat UUD NKRI 1945 sampai peraturan daerah masih tetap saja ditemui pelanggaran terhadap masyarakat adat atas wilayah mereka.

Salah satu yang menarik untuk dikaji adalah belum optimalnya pengaturan hukum daerah yang eksplisit dan operasional mengenai pengakuan, pemberdayaan, dan pelestarian masyarakat adat Tolaki di Kabupaten Konawe. Kabupaten Konawe belum memiliki Peraturan Daerah

⁴ Muchsin, 2006, *Kedudukan Tanah Ulayat dalam Sistem Hukum Tanah Nasional*, Varia Peradilan, XXI, Jakarta: Ikahi, hlm. 35.

yang secara eksplisit dan komprehensif mengatur tentang Pengakuan Masyarakat hukum adat tolaki, wilayah adat, Pemberdayaan ekonomi dan sosial masyarakat adat, pelestarian budaya, bahasa, dan hukum adat Tolaki. Padahal, konstitusi dan peraturan nasional telah membuka ruang bahkan mewajibkan pemerintah daerah untuk melindungi dan memberdayakan masyarakat hukum adat, seperti dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945. Tanpa Perda, status hukum masyarakat adat Tolaki masih bersifat sosiologis, belum yuridis. Hal ini menyebabkan masyarakat adat Tolaki tidak memiliki posisi hukum yang kuat, misalnya dalam sengketa lahan dan hutan adat, keterlibatan dalam musyawarah pembangunan desa, Perlindungan situs budaya dan praktik adat. Kekosongan hukum daerah ini juga membuat lembaga adat tidak diakui secara resmi dalam sistem pemerintahan lokal.

Tanpa Perda sebagai dasar hukum, pemberdayaan bersifat parsial, tidak terencana, dan sering tidak melibatkan Masyarakat adat secara utuh. Ketidakterpaduan antara kebijakan daerah dan kebutuhan masyarakat adat membuat beberapa program daerah seperti pelestarian budaya atau pengembangan ekonomi lokal belum berbasis pada struktur sosial adat masyarakat Tolaki.

Permasalahan utama dalam pengaturan pemberdayaan dan pelestarian masyarakat adat Tolaki di Kabupaten Konawe adalah ketiadaan instrumen hukum daerah (Perda) yang secara eksplisit mengatur pengakuan, perlindungan, dan penguatan masyarakat hukum adat. Hal ini menimbulkan kerentanan terhadap pelanggaran hak adat, pengabaian budaya lokal, dan lemahnya partisipasi masyarakat adat dalam pembangunan daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan hal sebagaimana yang telah dikemukakan diatas, dapat dirumuskan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Pemenuhan Pengaturan Pemberdayaan dan Pelestarian Masyarakat Adat Tolaki Melalui Perda Kabupaten Konawe?
2. Bagaimana Upaya Pengawasan Pemerintah daerah untuk Pemenuhan Pemberdayaan dan Pelestarian Masyarakat Adat Tolaki?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan Penelitian antara lain:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Implementasi Pemenuhan Pengaturan Pemberdayaan dan Pelestarian Masyarakat Adat Tolaki Melalui Perda Kabupaten Konawe
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Upaya Pengawasan Pemerintah daerah untuk Pemenuhan Pemberdayaan dan Pelestarian Masyarakat Adat Tolaki.

Penelitian di harapkan dapat memberikan manfaat secara langsung maupun tidak langsung antara lain:

1. Manfaat secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi kepentingan negara, masyarakat .dan pembangunan khususnya di bidang hukum keperdataan khususnya terkait tanah adat.
2. Manfaat secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu, khususnya ilmu hukum tentang masalah hukum kenotariatan, sehingga dapat menambah refrensi ilmiah yang berguna untuk pengembangan ilmu hukum dan para peneliti selanjutnya.

D. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian ini mengacu pada beberapa penelitian terdahulu yang peneliti uraikan dalam matriks di bawah ini:

1. Matrix I

Nama Penulis	: Arif Seful Rahman	
Judul Penulisan	: Status Hukum Tanah Adat Masyarakat Akur Sunda Wiwitan Berdasarkan Hukum Pertahanan Nasional	
Kategori	: Tesis	
Tahun	: 2022	
Perguruan Tinggi	: Universitas Airlangga	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Membahas permasalahan mengenai status hukum tanah adat Masyarakat akur sunda wiwitan yang di latar belakang oleh adanya konflik sengketa terhadap tanah ulayat yang cenderung berkurang dengan makin menjadi kuatnya hak perorangan.	Pengaturan Pemberdayaan Dan Pelestarian Masyarakat Adat Tolaki Melalui Peraturan Daerah Kabupaten.
Metode Penelitian	Penelitian Hukum Normatif	Penelitian Hukum Normatif - Empiris
Pendekatan	Pendekatan perundang-undangan.	Pendekatan undang undang Data primer berupa wawancara dan data sekunder berupa dokumen

		pendukung Pendekatan: Pendekatan perundang- undangan.
Hasil dan Pembahasan	Adapun hasil dari penelitian tersebut bahwa hambatannya adalah belum adanya pengakuan oleh negara baik melalui pemerintah kabupaten kuningan serta belum mendapatkan kepastian hukum, pengakuan kepada masyarakat akur sunda wiwitan sebagai sebuah masyarakat adat.	
Desain Kebaharuan Kajian		Rancangan penelitian penulis membahas mengenai bagaimana Implementasi pemenuhan pengaturan pemberdayaan dan pelestarian

		Masyarakat adat tolaki melalui perda kabupaten konawe serta bagaimana Upaya pengawasan pemerintah daerah untuk pemenuhan pemberdayaan dan pelestarian Masyarakat adat tolaki.
--	--	--

2. Matrix II

Nama Penulis	: Muhammad Fadhil Ramadan	
Judul Penulisan	: Analisis Yuridis Kedudukan Tanah Adat dalam Hak Menguasai Negara Menurut Sistem Hukum Agraria	
Kategori	: Jurnal	
Tahun	: 2023	
Perguruan Tinggi	: Universitas Sumatera Utara	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Membahas permasalahan mengenai bagaimana status kepemilikan tanah adat khususnya di kabupaten karo setelah adanya undang undang pokok agrarian.	Pengaturan Pemberdayaan Dan Pelestarian Masyarakat Adat Tolaki Melalui Peraturan Daerah Kabupaten.

Metode Penelitian	Penelitian Hukum Normatif	Penelitian Hukum Normatif - Empiris
Pendekatan	Pendekatan perundang-undangan.	Pendekatan undang undang Data primer berupa wawancara dan data sekunder berupa dokumen pendukung Pendekatan: Pendekatan perundang-undangan.
Hasil dan Pembahasan	Adapun hasil dari penelitian tersebut adalah status kepemilikan tanah adat sengketa yang dimiliki pribadi meskipun sudah telah bersertifikat dan melakukan penguasaan fisik, tanah adat tetap diakui dan dilindungi oleh negara.	
Desain Kebaharuan Kajian		Rancangan penelitian penulis membahas mengenai bagaimana

		Implementasi pemenuhan pengaturan pemberdayaan dan pelestarian Masyarakat adat tolaki melalui perda kabupaten konawe serta bagaimana Upaya pengawasan pemerintah daerah untuk pemenuhan pemberdayaan dan pelestarian Masyarakat adat tolaki.
--	--	--

3. Matrix III

Nama Penulis	: Ari Sadewo		
Judul Penulisan	: Analisis Hukum Terkait Status Kepemilikan Tanah Adat Yang Di Daftarkan Secara Sprodik di Kota Tual		
Kategori	: Tesis		
Tahun	: 2022		
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin		
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian	

Isu dan Permasalahan	Membahas permasalahan mengenai bagaimana eksistensi tanah adat yang bersifat komunal di kota tual dan melihat sejauh mana status dan kekuatan hukum kepemilikan individu di atas tanah komunal di kota tual yang didaftarkan secara sprodik pada kantor pertanahan kabupaten maluku Tenggara.	Pengaturan Pemberdayaan Dan Pelestarian Masyarakat Adat Tolaki Melalui Peraturan Daerah Kabupaten.
Metode Penelitian	Penelitian Hukum Empiris	Penelitian Hukum Normatif - Empiris
Pendekatan	Pendekatan undang undang Data primer berupa wawancara dan data sekunder berupa dokumen pendukung Pendekatan: Pendekatan perundang-undangan.	Pendekatan undang undang Data primer berupa wawancara dan data sekunder berupa dokumen pendukung Pendekatan: Pendekatan perundang-undangan.
Hasil dan Pembahasan	Adapun hasil dari penelitian tersebut adalah status	

	kepemilikan tanah adat sengketa yang dimiliki pribadi meskipun sudah telah bersertifikat dan melakukan penguasaan fisik, tanah adat tetap diakui dan dilindungi oleh negara.	
Desain Kebaharuan Kajian		Rancangan penelitian penulis membahas mengenai bagaimana Implementasi pemenuhan pengaturan pemberdayaan dan pelestarian Masyarakat adat tolaki melalui perda kabupaten konawe serta bagaimana Upaya pengawasan pemerintah daerah untuk pemenuhan pemberdayaan dan pelestarian Masyarakat adat tolaki.

E. Landasan Teori/Konseptual

1. Teori Pemenuhan Kebudayaan

Teori Pemenuhan Kebudayaan berpandangan bahwa setiap individu dan kelompok berhak untuk hidup sesuai dengan identitas kulturalnya, termasuk dalam hal bahasa, adat istiadat, sistem nilai, dan praktik sosial. Pemenuhan kebudayaan bukan hanya soal pelestarian budaya dalam bentuk simbolik, tetapi juga mencakup pengakuan, perlindungan, dan pemberdayaan hak-hak kultural sebagai bagian dari hak asasi manusia.⁵

Teori yang menyatakan bahwa kebudayaan pada dasarnya memenuhi kebutuhan manusia Koentjaraningrat (1986:180) mendefinisikan budaya sebagai sistem yang menyeluruh dari kepercayaan, perbuatan, dan usaha manusia dalam kehidupan masyarakat yang dijadikan milik diri manusia dengan cara belajar. Ini berarti hampir semua tindakan manusia dianggap sebagai 'budaya', kecuali tindakan intuitif (memahami sesuatu tanpa dipelajari) dan refleksif (reaksi secara spontan), karena belajar biasanya merupakan proses yang membentuk tindakan manusia. Selain itu, Koentjaraningrat menjelaskan bagaimana beberapa perilaku naluriyah yang dipelajari sejak lahir seperti makan, minum, atau berjalan dengan kedua kaki juga berubah menjadi perilaku budaya. Manusia mengonsumsi makanan dan minuman dengan menggunakan keterampilan, teknik, tata krama, atau protokol yang sering kali sangat kompleks dan harus diajarkan terlebih dahulu.

Kebudayaan memiliki sifat yang universal atau luas, kebudayaan menyangkut semua hal-hal tindakan yang dilakukan oleh manusia di setiap daerah atau lingkungan. Tindakan yang dilakukan oleh manusia itu kemudian menjadi sebuah kebiasaan

⁵ UNESCO, 2001, *Sebagai Dasar Hukum Internasional Tentang Hak Budaya*, Universal Declaration on Cultural Diversity.

yang akhirnya dilakukan secara turun menurun dan terbentuk kebudayaan. Kebudayaan juga mengalami revolusi, karena perkembangan zaman mempengaruhi kebudayaan yang ada.

Koentjaraningrat percaya bahwa budaya adalah fondasi masyarakat, karena budaya menyediakan kerangka kerja untuk orang berinteraksi satu sama lain di lingkungan dan dunia sekitarnya. Selain itu, budaya merupakan hal dinamis yang terus berkembang, hal ini terjadi karena setiap individu beradaptasi dengan perubahan lingkungan dan masyarakatnya. Menurut Koentjaraningrat kebudayaan dapat di definisikan sebagai, “Keseluruhan kompleks tingkah laku manusia, kepercayaan, dan nilai-nilai yang menjadi ciri suatu masyarakat atau kelompok social.” Budaya bukan hanya seperangkat praktik atau kebiasaan, melainkan cara hidup yang mencakup setiap aspek keberadaan manusia.

Selain itu, dalam hal kebangsaan budaya memiliki peran yang signifikan dalam membentuk identitas nasional suatu negara. Identitas nasional adalah pandangan tentang siapa kita sebagai bangsa dan apa yang mewakili nilai-nilai sejarah, warisan, dan tujuan bersama dari suatu masyarakat. Budaya merupakan bagian terpenting dari elemen ini, karena mencerminkan cara hidup, norma, nilai, seni, dan tradisi yang diwariskan dari generasi ke generasi. Melalui elemen-elemen ini, budaya berperan dalam menguatkan dan merangsang rasa bangga, cinta, dan kesatuan dalam masyarakat. Identitas nasional yang kuat dapat memberikan fondasi yang stabil bagi pembangunan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara.⁶

⁶ Indra Tjahyadi, 2020, *Pengantar Teori Dan Metode Penelitian Budaya*, Pagan press, hlm. 29.

2. Teori Pengawasan

Teori Pemenuhan Pengawasan menekankan bahwa pengawasan bukan hanya untuk mencari kesalahan atau penyimpangan, tetapi merupakan alat untuk memastikan terpenuhinya tujuan kebijakan secara menyeluruh, tepat waktu, dan akurat.

Menurut George R. Terry (2006) mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, artinya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, dengan menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Pengawasan menurut T. Hani Handoko (1996) adalah proses untuk menjamin bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai di mana hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.

Sementara menurut Siagian (1990) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Donnelly (1996) yang mengelompokkan pengawasan menjadi 3 tipe pengawasan yaitu:

a. Pengawasan Pendahuluan (*Preliminary Control*)

Pengawasan pendahuluan (*preliminary control*), yakni pengawasan yang terjadi sebelum kerja dilakukan. Dimana pengawasan pendahuluan bisa menghilangkan penyimpangan penting pada kerja yang diinginkan, yang dihasilkan sebelum penyimpangan tersebut terjadi. Pengawasan pendahuluan juga mencakup segala upaya manajerial untuk memperbesar kemungkinan hasil aktual akan berdekatan hasilnya dibandingkan dengan hasil-hasil yang direncanakan. (Donnelly, 1996).

b. Pengawasan Pada Saat Kerja Berlangsung (*Cocurrent Control*)

Pengawasan pada saat kerja berlangsung (*cocurrent control*) adalah Pengawasan yang terjadi ketika pekerjaan dilaksanakan. Memonitor pekerjaan yang berlangsung untuk memastikan bahwa sasaran telah dicapai. Concurrent control terutama terdiri dari tindakan para supervisor yang mengarahkan pekerjaan para bawahan mereka. Direction berhubungan dengan tindakan-tindakan para manajer sewaktu mereka berupaya untuk. Mengajarkan kepada para bawahan mereka bagaimana cara penerapan metode serta prosedur yang tepat dan mengawasi pekerjaan mereka agar pekerjaan dilaksanakan sebagaimana mestinya. (Donnelly, 1996).

c. Pengawasan *Feed Back* (*Feed Back Control*)

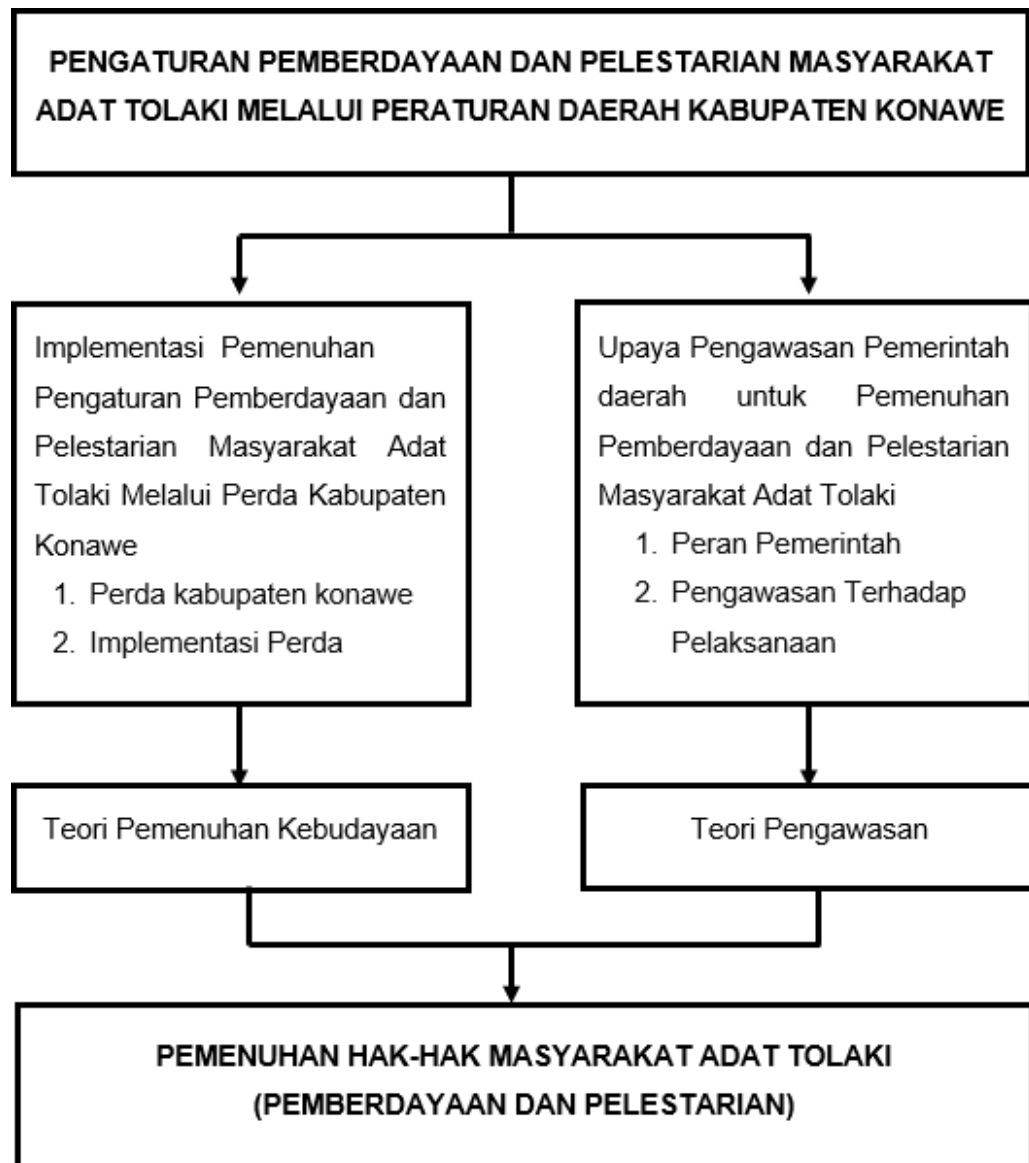
Pengawasan *Feed Back* (*feedback control*) yaitu pengawasan dengan mengukur hasil dari suatu kegiatan yang telah dilaksanakan, guna mengukur penyimpangan yang mungkin terjadi atau tidak sesuai dengan standar. Pengawasan yang dipusatkan pada kinerja organisasional di masa lalu. Tindakan korektif ditujukan ke arah proses pembelian sumber daya atau operasi aktual. Sifat kas dari metode pengawasan *feedback* (umpan balik) adalah bahwa dipusatkan perhatian pada hasil-hasil historikal, sebagai landasan untuk mengoreksi tindakan-tindakan masa mendatang (Donnelly, 1996).

F. Kerangka Pikir

Masyarakat adat Tolaki memiliki sistem budaya, hukum adat, dan nilai kearifan lokal yang khas. Namun, mereka menghadapi tantangan akibat belum optimalnya pengakuan hukum dan dukungan kebijakan pembangunan berbasis adat. Hal ini mendorong kebutuhan akan regulasi daerah yang mengatur pemberdayaan dan pelestarian secara nyata.

Peraturan Daerah (Perda) merupakan instrumen hukum yang seharusnya menjadi dasar dalam memberikan pengakuan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat adat. Agar kebijakan tidak hanya berhenti pada tataran normatif, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk mengawasi pelaksanaan Perda, baik melalui monitoring, evaluasi, pelibatan tokoh adat, hingga pengambilan tindakan korektif. Pengawasan menjadi penting agar implementasi Perda berjalan sesuai tujuan awalnya, yaitu pemenuhan hak-hak masyarakat adat Tolaki.

Gabungan antara pengaturan melalui Perda dan fungsi pengawasan akan menentukan apakah hak-hak masyarakat adat Tolaki dalam hal pemberdayaan ekonomi, pelestarian budaya, serta pengakuan eksistensi hukum adat terpenuhi secara nyata atau tidak. Sehingga menggunakan Teori Pemenuhan Kebudayaan menekankan bahwa negara berkewajiban memenuhi hak-hak budaya masyarakat adat, termasuk melalui kebijakan daerah dan Teori Pemenuhan Pengawasan menyatakan bahwa pengawasan bukan hanya kontrol administratif, melainkan bentuk tanggung jawab agar implementasi kebijakan mencapai tujuannya secara efektif. Berikut disajikan bagan kerangka pikir penelitian ini pada Gambar 1.



Gambar 1. Bagan kerangka pikir penelitian

BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yang di mana mengkaji tentang pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang-undangan) dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Penelitian hukum normatif bermula dari ketentuan hukum positif tertulis (undang-undang) yang diberlakukan pada peristiwa hukum in concreto dalam masyarakat. Pelaksanaan atau implementasi tersebut diwujudkan melalui perbuatan nyata (real action) dan dokumen hukum (legal document). Berdasarkan hasil penerapan tersebut dapat dipahami apakah ketentuan undang-undang dan ketentuan kontrak telah dilaksanakan sebagaimana patutnya atau tidak.⁷ Kedudukan penelitian empiris adalah untuk melengkapi dan memperkuat penelitian normatif.⁸

B. Pendekatan Penelitian

Dalam Perspektif hukum, memecahkan suatu isu hukum melalui penelitian hukum memerlukan pendekatan-pendekatan tertentu sebagai dasar pijakan untuk menyusun argumentasi hukum yang tepat, logis, dan akurat.⁹

⁷ Irwansyah, 2022, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 95.

⁸ Sugiyono, 2016, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung: PT Alfabet, hlm. 80.

⁹ Irwansyah, *Op.Cit.* hlm. 133.

Pendekatan pada penelitian menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti sedangkan Pendekatan konseptual digunakan untuk memberikan sudut pandang analisis penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatar belakinya, atau bahkan dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.¹⁰

C. Sumber Bahan Hukum

Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder:

1. Data primer yaitu bahan hukum yang memiliki (*authority*), artinya bersifat mengikat.¹¹ Bahan Hukum Primer terdiri atas Norma (dasar) atau kaidah dasar, Peraturan Perundang-undangan, Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan seperti hukum adat, Yurisprudensi, Traktat, Bahan Hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku seperti KUH Perdata, selain itu Putusan Pengadilan juga termaksud sebagai Bahan Hukum Primer.
2. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai Bahan Hukum Primer. Bahan Hukum sekunder memberikan tinjauan yang luas tentang pokok persoalan dan mengidentifikasi perundang-undangan, ketentuan-ketentuan pokok dan kasus-kasus penting yang berkaitan dengan topik penelitian. Adapun sumber bahan hukum sekunder dalam penelitian ini yaitu buku-buku teks hukum jurnal-jurnal hukum artikel-artikel hukum.

¹⁰ Irwansyah, *Ibid*, hlm. 147.

¹¹ *Ibid*, hlm. 52.

D. Pengumpulan Bahan Baku

Metode Pengumpulan Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen atau bahan pusaka. Peneliti mengumpulkan bahan hukum yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang dihadapi dan masih relevan untuk dijadikan referensi Bahan hukum dalam penelitian ini.

Dalam memperoleh Bahan Hukum Primer, peneliti mengumpulkan Peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan isu hukum yang sedang diteliti. Sementara itu, dalam memperoleh Bahan Hukum Sekunder peneliti mencari referensi dan pendapat-pendapat mengenai isu hukum yang sedang diteliti melalui buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, dan artikel-artikel hukum.

E. Analisis Data

Melakukan analisis bahan hukum bertujuan untuk menemukan jawaban atas permasalahan isu hukum yang sedang diteliti. Dalam hal ini bahan hukum yang telah diperoleh digunakan sebagai rujukan untuk menganalisis hingga ditemukannya jawaban atas masalah tersebut dengan menerapkan hukum yang sesuai dengan fakta-fakta yang telah ditemukan oleh peneliti.